

# Participaciones y ciudadanías en acto

## Acercamiento etnográfico a una audiencia pública de revisión tarifaria del transporte urbano de pasajeros en San Carlos de Bariloche



Celeste Verónica Navarro<sup>1</sup> y Samanta Guiñazú<sup>2</sup>

<sup>1</sup> IIDYPCA, CONICET-UNRN, Bariloche, Argentina

 0000-0002-2343-1319

Correo electrónico: navarrocelestev@gmail.com

<sup>2</sup> UNRN, Bariloche, Argentina

 0009-0004-7933-7315

Correo electrónico: sguinazu@unrn.edu.ar

Recibido:

20 de octubre de 2022

Aceptado:

29 de marzo de 2023

doi: 10.34096/runa.v44i2.12011

### Resumen

El artículo analiza el proceso de disputa en torno a la accesibilidad al transporte urbano de pasajeros (TUP) en San Carlos de Bariloche a partir del análisis etnográfico de una audiencia pública de revisión tarifaria llevada adelante en junio de 2021. De este modo, entendiendo a la audiencia pública como dispositivo institucionalizado de participación ciudadana, problematizamos empíricamente sobre sus implicancias y efectos en relación con los alcances y/o límites que esta importa para el corrimiento y/o ampliación de los márgenes –de legibilidad y relacionamiento– entre Estado y sociedad civil.

En diálogo con una serie de debates contemporáneos sobre ciudadanía(s) y participación(es), argumentamos que este dispositivo opera como arena de disputa en la que se concretizan las dimensiones extensiva, intensiva y dinámica inherentes al proceso de ciudadanización, no solo en lo que respecta al derecho a la movilidad, sino también en relación con el derecho a disputar derechos públicamente.

### Participation and citizenship in action: Ethnographic approach to a public hearing for the review of the urban passenger transport rate in San Carlos de Bariloche

### Abstract

The article analyzes the dispute process around the accessibility to urban passenger transport (TUP) in San Carlos de Bariloche based on the ethnographic analysis of a public hearing for tariff review that took place in June 2021. Thus,

### Palabras clave

Ciudadanías; Participaciones;  
Audiencia pública; Movilidad;  
Derechos

### Key Words

Citizenships; Participations;  
Public hearing; Mobility; Rights



understanding the public hearing as an institutionalized device for citizen participation, we empirically problematize its implications and effects in relation to the scope and/or limits that it matters for the shifting and/or expansion of the margins -of legibility and relationship- between state and civil society .

In dialogue with a series of contemporary debates on citizenship(s) and participation(s), we argue that this device operates as an arena of dispute in which the extensive, intensive and dynamic dimensions inherent to the citizenship process are concretized, not only in what regarding the right to mobility, but also, in relation to the right to dispute rights publicly.

## **Participação e cidadania em ação: Abordagem etnográfico de uma audiência pública para a revisão das tarifas do Transporte Urbano de Passageiros em San Carlos de Bariloche**

### **Resumo**

#### **Palavras-chave**

*Cidadanias; Participações;  
Audiência pública; Mobilidade;  
Direitos*

O artigo analisa o processo de disputa em torno da acessibilidade ao transporte urbano de passageiros (TUP) em San Carlos de Bariloche a partir da análise etnográfica de uma audiência pública para revisão tarifária ocorrida em junho de 2021. Assim, entendendo a audiência pública como um dispositivo institucionalizado para a participação cidadã, problematizamos empiricamente suas implicações e efeitos em relação ao alcance e/ou limites que importa para o deslocamento e/ou ampliação das margens –de legibilidade e relação– entre Estado e sociedade civil.

Em diálogo com uma série de debates contemporâneos sobre cidadania(s) e participação(ões), argumentamos que esse dispositivo opera como uma arena de disputa na qual se concretizam as dimensões extensiva, intensiva e dinâmica inerentes ao processo de cidadania, não apenas em quanto ao direito à mobilidade, mas também, quanto ao direito de contestação pública de direitos.

### **Introducción**

Este artículo se enmarca en discusiones que, tanto a nivel internacional como regional y nacional, vienen revisando creativamente las nociones de “ciudadanía moderna” (Marshall, 1949; Kymlicka y Norman, 1997; Holston y Appadurai, 1999; Fraser, 2008; Holston, 2008; Noretto, 2009; Lazar, 2013; Garibotti y Sander, 2023; Thomasz, 2022, entre otros) y “participación” (Guiñazú 2017, 2019, 2021; Navarro y Guiñazú, 2019; Pagani, 2019; Gaitán, 2019; Zapata 2019, entre otros) como conceptos centrales para (re) pensar y tensionar la relación y la frontera entre el Estado y la sociedad civil.

Respecto de la ciudadanía, partimos de reconocer y ponderar el carácter histórico y procesual contenido en la literatura “clásica” o “marshalliana” sobre este concepto, aunque distanciándonos de su impronta formal y de su aura universalizante (Norman y Kymlicka, 1994). Según Marshall (1949), existirían tres etapas de adquisición de derechos desplegadas consecutivamente en la historia de la sociedad inglesa, que dieron lugar a diversas ondas de universalización de derechos desde el reconocimiento de

los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales en el siglo XX. Lo anterior ha dado lugar a una noción de ciudadanía que exalta tanto su carácter pasivo/receptivo como su dimensión territorial-nacional al homologar el estatus de ciudadano con el de pertenencia a un Estado nación.

Desde este punto, si bien consideramos el carácter de la ciudadanía en tanto estatus de membresía a una comunidad política a partir de la titularidad de determinados derechos (Marshall, 1949), nos posicionamos en línea con aquellos estudios que suspenden la consideración de que esos derechos sean alcanzados de una vez y para siempre para el conjunto de la población nacional (Holston, 2008), para problematizar la existencia de una ciudadanía única, completa y acabada y preguntarnos, en cambio, por los modos contingentes y situados en los que, en diversos contextos y en multiplicidad de escalas (Holston, 2008; Garibotti y Sander, 2023), se dirime su carácter sustantivo (Holston y Appadurai, 1999). En este sentido, retomamos las preocupaciones teóricas y metodológicas de quienes han problematizado la concepción liberal y normativizada del “ciudadano” (Lazar, 2013), atendiendo a las distintas asimetrías que operan en las posibilidades de acceso y ejercicio de derechos y, junto con ello, a los modos en los que los distintos actores efectivamente se organizan y ejercen ese rol. Para el caso latinoamericano, recuperamos el trabajo de Nosetto (2009) quien, a partir de los aportes de O’Donnell (1993), enfatiza en los alcances diferenciales de la ciudadanía en función de la espacialización de las desigualdades estructurales que delimitarían centros y periferias al interior de los Estados, las regiones y las ciudades. De esta manera, tanto los alcances (escalas y extensividad) como los contenidos y profundidad (intensidad) de la ciudadanía cobrarían sentido en tanto preguntas empíricas definibles únicamente en contexto y como resultado de luchas históricas.

Respecto de la participación, entendida primariamente como la manera en la que diferentes actores se involucran, relacionan e interactúan en el marco de procesos de definición y resolución de distintas agendas, dialogamos con estudios y enfoques que promueven un acercamiento situado a los significados, representaciones, usos y prácticas en torno al “participar”, considerando además las especificidades que estas formas adoptan de acuerdo con los contextos sociopolíticos en los que se llevan a cabo (Guiñazú, 2021). Asimismo, entendemos que la creciente apertura a la participación en los diferentes momentos del desarrollo de la política pública<sup>1</sup> debe entenderse como producto de los distintos procesos de movilización política sucedidos en Latinoamérica en respuesta a la crisis del modelo neoliberal, encabezados por diversos actores y/o grupos históricamente excluidos, ya sea de las arenas o de los términos del intercambio y el diálogo político (Briones, Cañaqueo, Kropff y Leuman, 2007). En este sentido entendemos, junto con Thomasz (2022), que la expansión y fortalecimiento de diversos mecanismos y dispositivos participativos fue el antídoto que los distintos gobiernos encontraron a las demandas de mayor representatividad frente al descrédito de los órganos y organismos liberales de representación de masas (partidos políticos, instituciones de gobierno, etc.). Tal es el caso de las audiencias públicas, las cuales ganaron en legitimidad al redefinir la relación gobernantes/gobernados en función de la proximidad inmediata. De este modo, trasladaron la ciudadanía a una escala local/municipal (Annunziata, 2015; Girola, 2017).<sup>2</sup> De esta manera, y en ánimos de no caer en lecturas simplistas de los procesos de dominación/resistencia, proponemos centrar la mirada en el interjuego entre la audiencia pública entendida como conquista de la movilización social a la vez que como estrategia de gobernanza.

1. Siguiendo a Oszlak (1978), entendemos a las políticas públicas como resultados, siempre contradictorios y contingentes, del proceso de disputa por la definición y fijación de la agenda socialmente problematizada que configura la estatalidad.

2. Enmarcada en este contexto, la ciudad de Bariloche se proclama como un municipio que opera desde un modelo de gestión participativa en la década de los 2000. Esto se evidencia en la Carta Orgánica Municipal (2007, Capítulo 1, Artículo 13) y en su plan de territorialidad del año 2002, el cual fuera rediseñado de modo “participativo” en 2009. Estos son antecedentes que marcan la formalización e institucionalización de la participación en la forma de operar del Estado municipal y en sus discursos públicos.

3. El entrecomillado es nuestro y alude a la puesta en suspenso de la existencia de algo parecido a un “contenido original”, sin por ello dejar de entender como “inmediatamente original” a lo fijado y estatuido normativamente en el período anterior al de producirse una reactualización.

4. La temática en estudio nos interpela directamente no solo como investigadoras de procesos de producción de estatalidad y políticas participativas, sino como habitantes de Bariloche y usuarias del transporte de pasajeros. Además, una de nosotras acompaña la militancia en la Multisectorial por el Transporte Público de un miembro de su familia, quien integra una organización política local y que ha impulsado la puja por el boleto estudiantil desde su rol como referente del centro de estudiantes de una institución educativa pública local.

Lo anteriormente expuesto abona a nuestra propuesta analítica desde dos dimensiones. A nivel teórico, entendemos que conceptos tales como “ciudadanía” y “participación” deben ser pensados en simultaneidad en tanto que dirimir del contenido de la primera es resultado de un proceso de lucha llevado a cabo por actores que, hasta el momento, no se veían alcanzados por su contenido “inmediatamente original”.<sup>3</sup> En este sentido, entendemos que la ciudadanía es siempre resultado de una lucha (Nun, 2000; Jelin, 2011), ya sea por el reconocimiento de nuevos derechos y/o sujetos de derecho, como por la redistribución (Fraser, 2008) (en tanto elemento que profundiza la dimensión intensiva de los derechos existentes), como por los términos y/o arenas de disputa en el que se dirimen las contiendas. Encontramos así que la puja por la participación, en tanto dinámica de contestación social y reconocimiento estatal, “es la que va resignificando operativamente el concepto de ciudadanía, determinando quiénes son y de cuáles derechos gozan los ciudadanos” (Nosetto, 2009). En segundo término, y en cuanto a lo metodológico, las discusiones presentadas nos impulsan a intentar una comprensión de estos procesos desde una perspectiva etnográfica capaz de dar cuenta de su variabilidad a partir de reparar analíticamente en los modos específicos en los cuales estos conceptos, y sus representaciones asociadas, se vuelven operativos por –y para– agentes socialmente situados (Balbi, 2020); lo cual contribuye a una comprensión holística y no –o lo menos posible– intervenida *a priori* por quienes investigamos.

A partir de lo dicho, en este artículo abordamos el proceso de disputa en torno a la accesibilidad al transporte urbano de pasajeros (TUP) en Bariloche a partir de un acercamiento etnográfico a una de las audiencias públicas (AP) llevadas a cabo en el año 2021 con motivo de debatir un futuro aumento tarifario.<sup>4</sup> Cabe mencionar que debido a las restricciones sanitarias vigentes en ese entonces por la pandemia de COVID-19, se trató este de un espacio de acceso restringido a los oradores registrados, por lo que nuestra labor de registro y producción de material tuvo lugar de manera tecnológicamente mediada a partir de la participación en línea de la transmisión pública de la audiencia. Esto es relevante en términos metodológicos ya que supuso un desplazamiento del “campo” de lo presencial a lo virtual, obligándonos en ello a replantear los modos disciplinarmente típicos de registro y producción de datos *in situ* (Estalera Fernández, 2018; Di Próspero, 2017; Mendez Ruiz y Aguirre Aguilar, 2015, entre otros). Complementamos el análisis a partir de la indagación antropológica sobre distintos archivos documentales estatales (Muzzopappa y Villalta, 2011; Antonow, Perez y Piantoni, 2021) como contratos, normativas y ordenanzas que enmarcan e intentan delimitar la relación entre actores así como las pautas de interacción entre ellos.

En ese marco, y entendiendo que la audiencia forma parte de un mecanismo de participación institucionalizada y normativizada (Ferrero y Arach, 2022), dirigimos la mirada a analizar la relación entre el Ejecutivo municipal, la empresa “Transportes Amancay SRL” y un conjunto de vecinos nucleados en la Multisectorial por el Transporte Público (MTP).

Así, analizamos los distintos modos en que los diferentes actores hacen uso del espacio y el lenguaje habilitado, para intentar una comprensión situada y socialmente informada del proceso de audiencia pública, prestando atención a las posibilidades (o límites) que esta importa para el corrimiento y ampliación de los márgenes –tanto de legibilidad como de relacionamiento– entre Estado y sociedad civil, tanto en torno al alcance del derecho a la movilidad urbana como en relación con el derecho a disputar derechos públicamente.

## El comienzo de una relación

En noviembre del año 2016, tras declararse “desierto” el llamado a licitación para la contratación del Sistema de Transporte Público de Pasajeros (SiTUP) en Bariloche,<sup>5</sup> el Ejecutivo municipal, a cargo del entonces recientemente asumido Gustavo Genusso, adjudicó mediante la figura de “contratación directa” la totalidad de los recorridos a la empresa Transportes Amancay SRL (TA), firma sanjuanina creada al unísono de dicha adjudicación.<sup>6</sup> De este modo, como corolario de un largo proceso conflictivo entre el Ejecutivo de la anterior gestión política y la anterior empresa prestataria (proceso que culminó con su abrupta salida luego de la expropiación de las unidades y predio operativo de aquella y que fue capitalizado políticamente por la nueva intendencia), sostenemos que el desembarco de TA en la ciudad inauguró un nuevo ciclo en lo que respecta a la prestación del servicio de transporte público en la ciudad.<sup>7</sup>

En líneas generales, la ordenanza de aprobación del contrato firmado entre las partes ponderó la propuesta de mejoramiento del sistema realizada por la empresa TA, la cual incluyó la afectación al servicio de 100 unidades 0 km, además de la absorción de la planta de trabajadores de las firmas salientes para garantizar sus derechos adquiridos. Asimismo, el sistema contratado focalizó en garantizar frecuencias, recorridos y condiciones promoviendo un “proceso de mejora continuo” (Fundamentos contrato Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB/TA, 2016) en adecuación a las nuevas demandas, requerimientos y condiciones que pudieran presentarse en pos de acompañar el proceso de desarrollo urbano del ejido municipal. En este punto, resulta crucial exponer que, en los últimos años, la ciudad de Bariloche ha experimentado un crecimiento poblacional desmedido, ya que pasó de un total de 112.887 habitantes censados en 2010, a uno de 164.065 censados en 2022,<sup>8</sup> lo cual refuerza un patrón de espacialización desigual y de espacialización de la desigualdad ya señalado por diversos autores (Perez, 2003; Kropf, 2002; Matossian, 2010). A los fines de nuestro estudio, lo concreto es que este crecimiento no fue acompañado por políticas urbanas que garantizaran de manera igualitaria el acceso a la tierra ni mucho menos a la infraestructura de servicios básicos para el grueso de la población, tales como vivienda, agua, trabajo, movilidad (Guevara, Malvicino y Civitaresi, 2022). Lo anterior ha sido objeto de preocupación de los distintos gobiernos que, desde 2011, vienen ensayando diversas propuestas de ordenamiento territorial (Plan de Ordenamiento Territorial – POT–, Plan Estratégico e Integral de Desarrollo –PEID– Plan de Desarrollo Urbano Ambiental 2030), los cuales se presentan como el marco para el desarrollo de distintas políticas públicas participativas que contribuyan al desarrollo sustentable y que potencien la integración socioterritorial, en pos de mejorar la calidad de la vida urbana de las personas que habitan la ciudad (Navarro, 2022). En este contexto, el SiTUP es concebido como un subsistema del ejido municipal, por lo que se espera que pueda “adaptarse a las necesidades surgidas por las modificaciones producidas en el mismo, debido a la diversificación de las actividades humanas, garantizando así el derecho a la movilidad urbana” (Fundamentos contrato, MSCB/TA, 2016).

En este sentido, nos proponemos atender a la dimensión socioantropológica de este derecho a la movilidad, en tanto consideramos que es en la(s) movilidad(es) cotidianas que las personas forjamos nuestras biografías y subjetividades. En sintonía con lo anterior y en consonancia con las recomendaciones vertidas a nivel internacional, el municipio local, mediante su Plan de Ordenamiento Ambiental, se hace eco de las recomendaciones vertidas

5. Son diversos los condicionantes –tales como la geografía de la zona y las inclemencias climáticas, que encarecen costos y logística del servicio, así como la puja por la distribución de los subsidios al TUP a nivel local, provincial y nacional– que, históricamente, operaron en la poca oferta en las licitaciones, lo que reforzó una tendencia a la monopolización del servicio y limitó la autonomía política de los ejecutivos que condujeron la ciudad, frente a los intereses de las empresas adjudicatarias.

6. Los datos de AFIP develan que la firma obtuvo el alta y comenzó a operar en el mismo mes de noviembre del año 2016. Dicha empresa pertenece al grupo empresarial SEMISA (actual CINCA), cuyas actividades comerciales se vinculan a la logística afectada a actividades mineras en San Juan.

7. Entendiendo las continuidades en relación con lo señalado en la nota al pie N° 5, con “nuevo ciclo” nos referimos estrictamente al iniciado luego de 19 años ininterrumpidos en los que el servicio estuvo en manos de la empresa “3 de Mayo”.

8. En 2017, un estudio sobre crecimiento poblacional presentado por la Universidad de Río Negro en conjunto con la MSCB arrojaba una tendencia al crecimiento de 2,42%, y proyectaba para el año 2034 un número aproximado de 149.000 habitantes, lo cual ha sido ampliamente superado por lo datos obtenidos en el censo 2022.

en la Carta de las Naciones Unidas por el Derecho a la Ciudad, en donde se explicita la obligación de los gobiernos en la “garantía de una política pública sectorial que incorpore un sistema de transporte público accesible en términos de oportunidad, cobertura, equipamiento, precio razonable, y sostenibilidad” (Naciones Unidas, Carta por el derecho a la ciudad, 2005, art. 13). Lo anterior es relevante ya que no solo reconoce el carácter estatuario de este derecho sino que, a su vez, introduce la distinción en relación con el rol de garante que el Estado municipal debe asumir sobre las cuestiones que hacen a la calidad, o intensidad de aquel (Nosetto, 2009).

Continuando, la ordenanza destaca el rol del SiTUP en lo que se refiere a la consolidación y promoción de las relaciones entre los barrios, a la disminución de los niveles de desvinculación “aportando a una vida urbana digna para sus habitantes, favoreciendo el acceso al trabajo, la educación, deporte, esparcimiento y salud de la población e impulsando una alternativa de movilidad eficiente tanto para vecinos y turistas” (Ordenanza 16-2798). Por último, y para llevar adelante el monitoreo y la evaluación sobre la necesidad y pertinencia de las modificaciones y mejoras, así como de realizar el control y seguimiento del cumplimiento de los servicios indicados en el contrato, la ordenanza crea la Comisión de Seguimiento del SiTUP (CSSTUP), con la facultad de realizar propuestas de actualización tarifaria y/o de condiciones del servicio en base a la premisa de “mantener inalterada la ecuación económica financiera del contrato” (Ordenanza 16-2798). En relación con este punto, el contrato establece un período de revisión semestral de dicha ecuación y estipula la obligatoriedad del llamado a audiencia pública ante cada pedido de actualización tarifaria en adecuación al artículo 130 de la Carta Orgánica municipal.

Con esta base normativa e iniciada la salida progresiva de la anterior empresa prestataria, TA SRL comienza a operar gradualmente en Bariloche el 1º de febrero del año 2017, y consolida el monopolio del servicio a mediados del mismo mes. Ahora bien, a la par de este proceso y a espaldas de la insuflada valoración del nuevo ciclo promovida por el Ejecutivo y reproducida por los principales medios locales y regionales de comunicación (*Bariloche Opina*, 2016; *Río Negro*, 2017 y 2020), un conjunto de vecinas y vecinos, algunos nucleados en distintas agrupaciones, otros independientes, comenzaron a organizar una serie de reuniones a fin de debatir temas tales como el alto costo del boleto (en ese momento, uno de los más caros del país), la calidad del servicio, los que denominaron “vicios” del contrato firmado entre el municipio y la empresa, así como lo que dieron en llamar “las parodias de las Audiencias Públicas” (Facebook personal, referente MTP, Septiembre de 2017). Así nació lo que, meses después, se conocería como la Multisectorial por el Transporte Público (MTP en adelante).

En palabras de una de sus referentes, quien se presentó originalmente desde su profesión de economista especializada en transporte urbano de pasajeros, la organización comenzó luego del traspaso “desprolijo y caótico” (Entrevista referente MTP, febrero de 2022) entre Autobuses Santa Fe y TA SRL (informalmente, “Mi Bus”), reuniendo un conjunto de personas interesadas en la problemática del transporte ante una serie de “situaciones poco claras que no se estaban cumpliendo en el contrato” (Entrevista referente MTP, febrero de 2022). La entrevistada destaca positivamente la confluencia en la MTP de una serie de profesionales de distintas expertices y vecinos y vecinas que representaban la mirada más “social” y “cotidiana” a la hora de representar la integralidad de la problemática del TUP:

lo más rico que (teníamos) era un abanico de personas que te podían mostrar el problema desde distintas experiencias, por ejemplo el vecino de la junta vecinal que se va a laburar temprano, que vuelve a la noche, que sufre el problema de las frecuencias [...] sumado a la capacidad técnica de otros (podían dar) por un lado la mirada técnica y por otro la parte más social [...] así fue que empezamos a trabajar en distintos ejes del transporte [...] para darle respuesta a estas cuestiones que veíamos. (Entrevista a referente MTP, febrero de 2022)

Entre las principales “cuestiones”, la entrevistada destacó la consolidación de la empresa días antes de la contratación directa, la falta de balances, el incumplimiento de frecuencias y recorridos, la desafectación de unidades y su reemplazo por modelos más viejos, todo lo cual incumplía la inversión comprometida en la propuesta de adjudicación. Todo lo anterior, con sus respectivos respaldos documentales, fue parte de una denuncia penal presentada a la fiscalía “por lo que creíamos que era una mala práctica del Ejecutivo [...], un incumplimiento de sus obligaciones contenidas en el contrato” (Entrevista referente MTP, febrero de 2022). Al respecto, la entrevistada señaló contar con “la tranquilidad de que lo que estábamos haciendo no era un espasmo, sino que veníamos estudiando todo hace bastante tiempo” (Entrevista referente MTP, febrero de 2022), amparándose en el rigor técnico que signó desde un inicio el trabajo de la MTP.

De todo lo anterior, se desprende que el proceso de organización y consolidación del perfil y la tarea de la MTP fue desarrollándose en el tenso diálogo entablado entre el municipio y la empresa en distintos ámbitos y en torno a múltiples demandas. En ese sentido, el imponderable rechazo a los sucesivos aumentos en el costo del boleto –expresado en cada una de las audiencias públicas generadas a tal fin y puntualmente en la que analizaremos a continuación– debe entenderse solo como una muestra de su intensa actividad.

## Para muestra un botón: radiografía de una audiencia pública de revisión tarifaria del TUP en Bariloche

### a) La previa

El siguiente apartado analiza una de las audiencias públicas convocadas por el municipio local tras un nuevo pedido de revisión tarifaria por parte de TA SRL durante el primer semestre del 2021, en pleno acontecer de la “segunda ola” de la pandemia COVID-19. No obstante, antes de pasar al análisis, repomemos una serie de acontecimientos previos que permiten reconstruir no solo el carácter tensionado que subyace a la relación entre la MTP, el municipio y la empresa TA SRL sino, y fundamentalmente, el carácter altamente burocratizado y normativizado que supone esta instancia y que involucra, tanto explícita como implícitamente, la disputa misma sobre las audiencias públicas como formas válidas, abiertas, plurales y efectivas (Soto Carrasco, 2020) de “participación ciudadana”.<sup>9</sup>

La primera convocatoria para esta audiencia tuvo lugar el día 21 de abril mediante la resolución n° 873-CM-2021. Además de explicitar públicamente el llamado, la resolución dejaba constancia de la apertura del “registro de inscripción”<sup>10</sup> hasta el día 30 del mismo mes y fijaba, como fecha de realización, el día martes 4 de mayo a las 8 am en lugar a disponer (en función de la cantidad de inscriptos y vistas las restricciones sanitarias vigentes).

9. Con el calificativo “efectivas” referimos a la incidencia concreta de los resultados de las AP en decisiones de gobierno.

10. Siguiendo la normativa vigente, las personas interesadas en participar deben inscribirse en un registro de manera presencial, acreditando identidad y recibiendo o entregando información pertinente a la audiencia y que fuera a constituir parte de la intervención. En Bariloche, el registro se completa en las oficinas de Tránsito y Transporte, ubicadas en el ingreso de la ciudad, en una zona alejada tanto del centro como de las zonas de residencia popular. Este requisito dificulta la accesibilidad de vecinos/as que no pudieran trasladarse en horario administrativo. Asimismo, la época en la que se llevó a cabo la AP de referencia, de plena pandemia por COVID-19, supuso una nueva barrera debido a los riesgos sanitarios que para muchas de ellas implicaba el traslado en medios públicos.

Según consta en el documento, la empresa había solicitado el aumento en enero del mismo año, a partir de la presentación de un balance desfavorable y, en base a ello, un cálculo proyectivo de la estructura de costos que suponía llevar el boleto desde \$41 a \$94, es decir, un 131% más. Ahora bien, estos números fueron rebatidos y denunciados dos días antes del primer llamado a AP, cuando el concejal Marcelo Casas, miembro de la CSSTUP, presentó ante dicha comisión y de manera pública un informe mediante el cual denunció una diferencia de 125 millones de pesos a favor de la empresa en los números que esta misma había presentado como argumento en favor del aumento exigido. En ese contexto y sin que hubiera existido ningún tipo de pronunciamiento de parte del Ejecutivo ni de la empresa al respecto, la convocatoria abonó al incremento de las tensiones que caracterizaron la relación entre las partes desde un comienzo, ya que se inició un proceso de disputa que reunió diversos actores, estrategias, modalidades y lenguajes y que vino a expresar grados relativos de poder y alcance diferencial, en el marco de las posibilidades habilitadas por la institucionalización de las audiencias públicas como forma normalizada de gobierno.

Así, como primera medida, la MTP buscó postergar el horario de realización de la AP mediante la presentación de una nota administrativa en la que argumentaba que, además de las limitaciones y/o riesgos que para la plena participación podría significar la situación sanitaria, el horario de las 8 am impedía y/o desalentaba la participación de aquellas personas trabajadoras y usuarias del servicio, lo cual se contraponía con lo vertido en la ordenanza de reglamentación.<sup>11</sup> Frente a la falta de respuesta del Ejecutivo, la MTP interpuso el día 28 del mismo mes la presentación de un amparo y una medida cautelar, cuyo fallo resolutorio por la Cámara Laboral N° 1 dictaminó el traspaso para las 18 horas. Continuando, el día 29 y ante la sanción de nuevas restricciones sanitarias a nivel provincial, la MTP volvió a exigir la postergación de la AP por la misma vía y, en esta ocasión, la Cámara Laboral N° 1 no solo suspendió la realización de la AP sino que llamó a las partes a una audiencia de conciliación obligatoria. Entre una y otra medida, finalmente la audiencia culminó llevándose a cabo el día 1° de junio, un mes después de la fecha propuesta originalmente y seis meses después del pedido empresarial. Al respecto, uno de los actores consultados señaló lo acontecido como “un verdadero triunfo” (comunicación personal, miembro MTP julio de 2022) no solo por haber conseguido por segunda vez consecutiva la dilación de la AP y en ello “postergar un aumento que ya estaba acordado” (comunicación personal, miembro MTP julio de 2022), sino porque el fallo de la Cámara obligó al municipio a

reconocer a la Multisectorial y a sentarse con nosotros en la misma mesa [...] siendo que hasta ese momento uno de los argumentos que usaba(n) para no respondernos era que no teníamos personería jurídica [...] que éramos un grupito de personas individuales sin representatividad vecinal. (comunicación personal, miembro MTP julio de 2022)

Como mencionamos anteriormente, este derrotero nos parece revelador en dos líneas bien concretas vinculadas a las discusiones planteadas al inicio de este escrito. Por un lado, podemos observar las múltiples formas en las que se lleva a cabo la regulación, normalización y el control sobre las conductas y los modos de participar habilitados, los cuales, como vimos, implican el manejo de determinados bagajes tanto en lo que respecta a la utilización de los lenguajes de contienda estatales (Roseberry, 1994) como a las disposiciones que permiten hacer uso del tiempo y los espacios institucionalizados para hacerlo.

11. La Ordenanza 1744-07 y su modificatoria, la 2285-10, enfatizan en su letra que deberá promoverse por todos los medios posibles la participación plena considerando en ello lugares y horarios accesibles para la mayoría de los afectados.

En ese sentido, desde la mirada gubernamental, la AP se establece como forma privilegiada de participación y culmina operando como un filtro que, en principio, torna inteligibles y manejables el conflicto, los desacuerdos y disidencias.

Por otra parte, esta breve descripción da cuenta de diversos matices y heterogeneidades tanto al interior de los núcleos de actores involucrados como en relación con el despliegue de estrategias y prácticas que ponen en acto diversos modos de agenciamiento que, aún dentro de los lenguajes habilitados por el contexto, tensionan y estiran sus límites resignificando creativamente el orden existente. Vemos, entonces, formas de ejercicio de la agencia que tensionan las formas de participación posibles, que amplían el repertorio de modos de participar, de decir, de actuar, de significar de los actores involucrados, quienes, aun a sabiendas de los límites de estas instancias de participación, consideran que decir lo que tienen para decir en ese espacio particular es relevante para “dejar en actas” su disconformidad con el proceso del cual forman parte como oradores.

### b) La audiencia

Finalizados los plazos de dilación que supuso el ida y vuelta anterior, finalmente la AP se concretó el día 1 de junio del 2021 a las 18 en el Gimnasio Municipal N° 3, ubicado en la zona este de la ciudad. La audiencia fue presidida por la vicejefa de Gabinete, el subsecretario de Tránsito y Transporte y la secretaria Legal y Técnica del municipio y contó con la moderación de la directora general de “Gobierno Abierto”. En sintonía con los preceptos aludidos en esta denominación,<sup>12</sup> los funcionarios enunciaron la “importancia de esta instancia de participación ciudadana [...] (que) si bien no es vinculante nos parece importante escuchar la opinión de los usuarios y los vecinos, que nos servirá a la hora de tomar decisiones” (Vicejefa de gabinete, junio de 2021) dando así inicio formal al acto. No obstante lo anterior y como quedaría demostrado antes y durante el desarrollo de la audiencia, el reclamo de la MTP articularía unánimemente en cada intervención, el rechazo al aumento en el precio del boleto del TUP con el cuestionamiento hacia el sentido y alcances de la AP en términos de “participación ciudadana” e, incluso, la legitimidad de esta figura (y otras) producidas por el Ejecutivo para determinar cómo, cuándo y sobre qué asuntos participar.

Continuando, la AP contó con un total de 14 intervenciones; una del representante de la empresa y 13 de “vecinos” y “usuarios” –así autodefinidos– del TUP, de los cuales, diez se reconocerían integrantes de la MTP y, en algunos casos, de otras organizaciones políticas.<sup>13</sup> Dispuestos en el salón sobre sillas plásticas blancas colocadas a distancia protocolar de tres metros y de cara a las autoridades, cada uno de ellos fue pasando al frente a hacer uso del micrófono y la palabra en función del orden en el que se hubieran inscripto en el registro de oradores durante la semana. En este marco y durante más de dos horas, la dinámica general del evento versó sobre la exposición –en la mayoría de los casos, previamente preparada y apuntada en memorandos, celulares y/o libretas– de cada uno de los oradores en un lapso de tiempo mínimo de 5 y máximo de 10 minutos, debiendo en este caso ser anticipado previamente a la presidenta de la sala.<sup>14</sup> Esta dinámica estructurada en el *fluir* de la AP fue reforzada, además, por una bocina que sonó cada vez que alguno de los expositores se excedió del tiempo solicitado previamente, lo que afianzó aún más la tensión y rigidez que caracterizaron la, por lo demás, gélida jornada.

12. La gestión de Genusso, en línea con la gestión provincial de Juntos Somos Río Negro, se posicionó como “gobierno abierto” (<https://www.bariloche.gov.ar/gobiernoabierto/>), promoviendo el acceso a la información y datos públicos como garantía de transparencia, responsabilidad y “mejora en la relación entre las personas y el gobierno”. Así, la “participación ciudadana” ocupa uno de los ejes de gobierno abierto, cuyos procesos, en diálogo con los nuevos paradigmas de la administración pública (NPAP), se han estandarizado y digitalizado junto con gran parte de otros trámites administrativos a los que es necesario –obligatorio, diríamos, ya que no hay alternativa– acceder vía web, con lo cual queda imposibilitado cualquier intercambio dialógico genuino y no mediado, además de inhabilitada la posibilidad misma de interactuar entre vecinos sin alfabetización digital. Durante el proceso de elaboración de este escrito, solicitamos información pública haciendo uso de esta herramienta (las transcripciones de la audiencia de referencia), pedido que no fue procesado ya que “por errores del sistema” el formulario nos devolvió rechazado. Ver link a sitio web en el apartado “Otras referencias y fuentes consultadas”.

13. Participaron quienes se presentaron a sí mismos como “referentes de juntas vecinales”, “jubilados”, “desocupados”, “estudiantes”, “trabajadores de la salud”, “madres” y/o miembros de partidos políticos de distinto signo: peronistas (JP) y de izquierda (Partido Obrero, MST).

14. La única excepción a esta regla fue la del representante de la empresa, quien dispuso de 20 minutos para argumentar a favor del aumento tarifario, y que hizo uso de menos de 13. Sus argumentos se remitieron, en su mayoría, a aspectos técnicos desprendidos de inadecuaciones en la “ecuación polinómica por encima de un 3%”, poniendo como ejemplo las diferencias en las ganancias desprendidas del aumento de los precios de combustible, costos variables (salarios), impuestos y la baja de hasta un 50% en los pasajeros transportados y los km recorridos en el período pandémico, sin contemplar los subsidios recibidos desde el municipio, provincia y nación, entre otras variables que figuraran en el informe presentado por el concejal Casas.

15. Recuperamos el debate sobre *performance* y performatividad planteado por Briones (2007), intentando alejarse de instrumentaciones cliché de una y otra noción. En esta línea, la autora expone que el concepto de performatividad alude a encuadres de interpretación que encauzan la significación del discurso y de los actos, no solo desde la perspectiva de los marcos conceptuales y pactos interaccionales, sino también de los condicionamientos institucionales del comportamiento y de la producción del conocimiento.

16. Ejes discernibles entre sí solo a fines analíticos.

17. Por cuestiones de extensión y objetivos de análisis, no repondremos el detalle del estudio de los ejes técnicos del contrato repuesto a lo largo de la AP en las distintas alocuciones de los integrantes de la MTP. Pero sí resulta sugerente mencionar que la información públicamente expuesta es la misma que, con prueba escrita, constituye la demanda penal presentada en la justicia por la organización ya en 2020 y que, meses más tarde, constituyera parte del informe que el concejal Casas presentara a la CSSTUP denunciando una inflación en los costos presentados por la empresa por 125 millones de pesos.

18. Recordemos que la matriz productiva de la ciudad de Bariloche es la industria turística, la cual impulsa el desarrollo de los rubros gastronómico, hotelero y de servicios, que son los que emplean la mayor cantidad de mano de obra local. En ese sentido, la pandemia significó un duro golpe para la economía de gran parte de los hogares.

Ahora bien, a los fines de los objetivos trazados para este trabajo, nos interesa no tanto reponer la literalidad de lo dicho por cada ponente sino revisar los modos mediante los que la AP, entendida como contexto y espacio regulado de “diálogo” o expresión de desacuerdos, operó performativamente<sup>15</sup> encuadrando la significación del conflicto y sus modos de tratamiento (Briones 2007). En este sentido, para el análisis que sigue trabajamos no solo con los diversos discursos proferidos por los distintos actores nucleados en la MTP, sino también con la lectura que de ellos hiciera la CSSTUP en el acta que, a pedido del Ejecutivo, centraliza las respuestas oficiales a los reclamos vertidos en la AP. Partiendo de ese punto, encontramos dos ejes bien concretos sobre los cuales la MTP articuló su posicionamiento en relación con la AP de revisión tarifaria: una en torno al rechazo al aumento, y otra, en rechazo o disconformidad con la audiencia misma como mecanismo legítimo de participación política ciudadana.<sup>16</sup>

En relación con el primero de los ejes, un breve recorrido por las alocuciones de los miembros da cuenta del modo en el que, en función de las distintas pertenencias esgrimidas por los diversos actores que la componen, se va consolidando un mapa de situación que imposibilita pensar la tarifa del TUP de manera aislada, no solo de otra serie de condiciones –y condicionamientos– que supuso la coyuntura económica, política y sanitaria para cada uno de ellos, sino también en relación con el conjunto de variables que, entienden, hacen a la integralidad de la accesibilidad del SiTUP como derecho.

Así es que, por ejemplo, la calificación del aumento como “una locura [...] una desconexión entre la realidad de la vida de los usuarios y el servicio”, denunciada por uno de los oradores, nuclea el rechazo al aumento con el reclamo por la restitución del carácter “fundamental del transporte para la realización de la vida de los usuarios” (Orador AP, junio de 2021). Desde esta consideración, el aumento es rechazado no solo porque “no se entiende de dónde viene [...]” (Orador, AP junio de 2021) es decir, porque resultan incongruentes las razones presentadas por el empresariado (rebatidas en las distintas alocuciones en los aspectos contables y técnicos),<sup>17</sup> sino porque “los incumplimientos los palpamos y vivimos y sufrimos todos los vecinos de Bariloche [...] con la quita de recorridos y frecuencias” (Orador AP, junio de 2021) y “con la imposibilidad de llegar a tiempo y forma a nuestras distintas obligaciones [...] o tener que caminar de noche o pagar un remis para volver del trabajo porque no hay servicio de transporte nocturno” (Oradores, AP junio de 2021). En línea con lo anterior, otros argumentos rechazan la suba a partir de describir la afectación que la pandemia supuso para el mapa de ingresos de los sectores medios y populares cuyas fuentes de trabajo se vieron discontinuadas o, en el peor de los casos, interrumpidas en dicho contexto.<sup>18</sup> “No hablo de contratos, ni porcentajes porque de eso no entiendo [...] hablo de realidades[...] estamos en pandemia hace un año y medio; la gente sigue perdiendo su trabajo [...] no alcanza para comer [...] no se puede pagar, entiendan que \$41 no se pueden pagar, señores” (Orador, AP junio de 2021).

En suma, entendemos que estas alocuciones dan cuenta no solo de la indivisibilidad que implica el transporte para pensar la sostenibilidad de la vida pública sino que, en ellas, se expresa también el debate sobre sus alcances en términos de derecho (Nosetto, 2009; Jelin, 2011). Así, aun entendiendo los condicionamientos que efectivamente operan en la experiencia de las movilidades de estos usuarios y lejos de invocar una romantización de los alcances de su participación, observamos que la disputa por la accesibilidad al TUP trasciende la arista redistributiva (Fraser, 2008) que –al menos institucionalmente– motivara

la AP, para resignificar creativamente (Balbi, 2015) sus límites prefigurados y disputar, además, por la intensidad del mismo derecho. Esto es, por el de la garantía del desplazamiento libre en el tiempo y espacio urbanos en función de las trayectorias y necesidades vitales de los usuarios y no del coeficiente de ganancia de la empresa.

Prosiguiendo con nuestra argumentación, decíamos que otro de los ejes sobre los cuales la MTP articuló sus argumentos para el rechazo al aumento había sido el cuestionamiento mismo a la figura de la AP como espacio y forma legítima de tratamiento abierto y público del asunto y, sobre todo, carente de peso político (decisorio) debido a su carácter “no vinculante”. Tan es así que no hubo una sola alocución de alguno de sus miembros que no rechazara explícitamente la audiencia destacando su carácter de “mero trámite administrativo” o, en interpretaciones más crudas de, “chiste” “parodia” o “burla”, por considerar que “el aumento ya está pautado” o que, en otras palabras, “las decisiones ya están tomadas” (Notas de campo AP, junio de 2021). A este cariz abonaron discursos de cuestionamiento a lo que una de las oradoras calificó como el “espíritu de esta audiencia [...] porque hacer una audiencia pública en pandemia significa apagarla, hacer de un acto público, un acto privado” (Oradora AP junio de 2021)<sup>19</sup> u otro que puso en discusión la política de “vaciamiento” de las audiencias como efecto del

no escuchar [...] cuando somos muchos oradores que decimos que no al aumento y sin embargo, el Ejecutivo hace lo que quiere [...] generando impotencia, generan esto, generan esto (sic), que haya poca participación [...] que la gente no esté interesada en anotarse. (Orador AP junio de 2021)<sup>20</sup>

Ahora bien, en el marco de nuestra apuesta analítica, resulta significativo observar cómo estos nudos de argumentación y demanda fueron retomados y abordados por la parte interpelada y, fundamentalmente, con qué efectos (Truillot, 2001). En ese sentido, un somero repaso por el “acta de análisis de exposición de oradores” de la audiencia de referencia, realizado por la CSSTUP, da cuenta de que, pese a la diversidad, amplitud y cantidad de los elementos que confluyeron en las argumentaciones en contra del aumento, las respuestas, o se presentaron en una jerga técnica y apegada al reglamento o se remitieron a desestimar los planteamientos por considerar que “exceden el marco de la convocatoria” (Acta CSSTUP junio de 2021) ya que, en palabras de la comisión, la audiencia “no fue convocada a los fines de opinar sobre el sistema TUP sino concretamente respecto al pedido de aumento de la tarifa solicitado por la empresa” (Acta CSSTUP junio de 2021); abonando a la sensación de una de nuestras entrevistadas quien, ante la consulta por la experiencia en la comunicación con el Ejecutivo mencionaba su parecido a un “diálogo de sordos” (Entrevista referente MTP, febrero de 2022):

Hay una manipulación permanente de lo que decimos [...] por ejemplo, si enviamos una nota pidiendo una reunión, nos responden diciéndonos que la forma de participar es virtual [...] entonces se desdibuja lo que queremos decir, lo que queremos pedir. (Entrevista referente MTP, febrero de 2022)

O de uno de sus compañeros, quien calificaba las respuestas del municipio irónicamente como la consumación del “gran circo” en tanto las interpreta como

Respuestas meramente técnicas que no se salen de los encuadres del expediente [...] entonces vos decís “el transporte funciona mal, no pasa, están rotos los colectivos” y te responden: “el análisis del usuario x no se encuadra con lo vertido

19. La alusión al “apagado” de la AP hace referencia tanto a las limitaciones que la situación pudiera significar para la inscripción y participación de más oradores como al carácter “vivo” que le imprime a dichas instancias la presencia de público que, aún sin hacer uso de la palabra, cumple un rol activo de apoyo/rechazo a las distintas alocuciones manifestado corporalmente en distintas posturas, miradas, gesticulaciones, aplausos, etc. El llamado a AP violó la entonces vigente resolución provincial 3772 que prohibía la realización de todo tipo de acto público, incluyendo las audiencias, razón que también entró en la argumentación de la oradora de referencia.

20. En esta alocución se pusieron de ejemplo resultados opuestos a la mayoría de las voluntades expresadas en otras AP, tales como la llevada a cabo para el tratamiento de prórroga en el contrato de explotación del cerro Catedral. Previamente, este proyecto había sido frenado con un amparo por violar normativa ambiental básica. La participación en la AP fue de 124 oradores y es recordada como una jornada “histórica” en términos de participación ciudadana, aunque sus resultados favorecieron la oferta de la empresa y el cerro fue entregado en su explotación hasta el 2056 (Río Negro, 2018; Télam, 2018).

en el expediente” o, “según los informes presentados en el expediente los colectivos cumplen con las condiciones de seguridad e higiene”. (Comunicación personal, miembro MTP septiembre de 2022)

Lo anterior, entendemos, opera de dos maneras bien concretas performativizando el conflicto. Por un lado, encontramos que las respuestas técnicas a planteamientos complejos simplifican y des-sitúan los distintos reclamos al desvincularlos de todo contexto sociohistórico y político en el que se expresan, lo cual oculta la desigualdad que se manifiesta en las experiencias narradas en torno al acceso, no solo al derecho a la movilidad sino al del uso de la palabra en el espacio de la AP. En segundo término, el hecho de desestimar los planteos que exceden el objeto de la convocatoria, opera en un reencauzamiento tanto de los flujos de contenido como de los términos para reclamar, de manera que uno y otros se tornen “audibles” (Ranciere, 2007) para la lente estatal. En el mismo movimiento, se refuerza tanto la hegemonía de la AP como espacio conceptualmente institucionalizado dentro del cual “participar”, expresar demandas y de tratar desacuerdos (Briones, 2014); como la del saber letrado, burocrático y técnico autoritario como lenguaje hegemónico para contender (Roseberry, 1994).

Ahora bien, volviendo al planteamiento del inicio en el que mencionamos que este texto implica una apuesta teórica y metodológica en tanto busca aproximarse a los procesos estudiados sin obliterar ni clausurar su entendimiento *a priori*, sino buscando comprender sus aspectos generativos, encontramos interesante repensar la noción de “lo político” que está en juego detrás de estas consideraciones de la AP aun, y a pesar de, cada una de las intervenciones que parecieran desacreditarla por carecer de peso en la toma de decisiones ejecutivas. Si bien comprendemos el sentir de los oradores al advertir que, en lo inmediato, no hay una traducción significativa entre lo acontecido en el espacio de AP y la política de transporte, advertimos, siguiendo a Fernández Álvarez, Gastañaga y Quiroz (2017), que es en su propio discurrir en el que la politicidad es construida socialmente, y que esto es independiente del resultado inmediato y entendido como un producto aislado (“la decisión”).<sup>21</sup> En este sentido, más allá de lo acotado del espacio de la AP como figura políticamente institucionalizada, las autoras nos llaman a pensar en “lo político” más bien como procesos de larga duración y con resultados diversos que pueden manifestarse en múltiples aspectos y temporalidades, pues los procesos políticos no son lineales.

A la luz de lo anterior, encontramos, por ejemplo, una nueva resignificación de la politicidad de la AP en el reclamo realizado por los miembros de la MTP sobre el “carácter público y no comercial” (Oradora AP junio de 2021) del servicio del TUP en oposición a las acciones de gobierno que, entienden, priorizan la rentabilidad económica de la empresa por sobre la garantía en el acceso al derecho de movilidad de los vecinos. En este caso, advertimos que aun a pesar de lo que, a simple vista, podría aparecer como “trunco” del objeto último de la participación de la MTP en la AP (NO al rechazo), este espacio pasa a ser el lugar para el reclamo en la rendición de cuentas y para cuestionar el carácter concesionario y delegativo de las decisiones de gobierno, demandando mayor representatividad. En este anudamiento, el “venimos a decir que no estamos de acuerdo con el servicio de transporte [...] el transporte es un servicio público y no una empresa privada [...]” (Oradora AP, junio de 2021) articula con el pedido por una redefinición de responsabilidades entre las partes, explicitado en frases como “el Estado está al servicio de los ricos, de los poderosos [...] a nosotros nadie nos escucha, nadie nos representa” (Orador, AP junio de 2021).

21. En efecto, luego de finalizada la AP, la CSSTUP aprobó la totalidad del aumento solicitado por la empresa, aunque desdoblado en dos subas trimestrales. Así, el boleto pasó a costar \$62 pesos hasta el mes de septiembre 2021 y luego se actualizó a los \$94 exigidos por TA. Este mecanismo volvió a repetirse durante 2022, consolidando un aumento que llevó el costo del pasaje hasta su valor actual en \$132 para tarifa base, con tramos de hasta \$192. En suma, podemos afirmar que, desde el inicio de la adjudicación del SITUP a Mi Bus, el boleto de colectivos aumentó alrededor de diez veces por un total de más de un mil por ciento. En total, se realizaron diez audiencias públicas, a razón de dos por año.

Recapitulando, observamos entonces que es el inicial descrédito y vaciamiento discursivo del sentido y valor político de la AP el que posibilita justamente el discurrir de una politicidad otra que hace suyo el espacio, tema y lenguaje institucional habilitado para “participar”, para tensionarlo, justamente, en sus formas, contenidos y límites.

## A modo de cierre

A lo largo del texto, hemos abordado el proceso de disputa en torno a la accesibilidad del TUP en Bariloche a partir de reconstruir lo que entendemos como apenas un fragmento de una lucha de largo aliento en torno al derecho a la movilidad urbana, en la que tanto la audiencia pública como el precio del boleto constituyen solo algunas de sus dimensiones. En ese marco, entendemos que el ejercicio de mirar etnográficamente la audiencia abona, por su densidad, a la comprensión de la complejidad e inextricabilidad inherentes a los procesos de *participación-ciudadanización* y a las tensiones, contradicciones, límites y posibilidades que vehiculizan e instrumentan actores socialmente situados y en contextos sociohistóricos, políticos e institucionales específicos.

En este sentido, en relación con el primer concepto del binomio, entendemos que el análisis realizado nos ha permitido comprender a la participación en acto, a partir de advertir el doble juego que encierra su institucionalización y que, en tanto tal, deviene en efectos contradictorios entre sí. Así encontramos, en principio, una convocatoria inicial amparada normativamente en el interés por conocer la perspectiva de aquellos que serán identificados como los beneficiarios o destinatarios de una política (Guiñazú, 2017) –entiéndase, para este caso, los usuarios del TUP– que puede vincularse a la noción de “participación ciudadana” asociada a supuestos de garantía de transparencia, democratización en la toma de decisiones, de legitimidad, de eficacia, de inclusión de otras voces, etc. No obstante, advertimos que dicha convocatoria realizada en contexto de pandemia –y conocidos sus efectos tras más de un año de restricciones sanitarias– a primera vista pareciera atender contra ese supuesto interés y sus principios democratizantes públicamente declarados. En virtud de lo anterior y tal como explicitamos en otra oportunidad, este llamado conlleva la paradoja entre, por un lado, la asunción de una responsabilidad estatal y un implícito corrimiento de sus responsabilidades como organismo de contralor, mientras a su vez se vuelve una herramienta concreta de autorresponsabilización de la ciudadanía en cuanto a los efectos y resultados de una política (Navarro y Guiñazú, 2019) por su “baja participación”.

De este modo, esta AP da cuenta de aquello que puede entenderse como el montaje de una escena participativa, en la cual lo que ocurre es la invocación a discursos “políticamente correctos” vinculados a modelos de gestión participativos, que dejan como decoración (y por fuera de las instancias de toma de decisiones) aquello que efectivamente ocurre como producto y efecto de esa participación.

En segundo término, y en lo referido al proceso de ciudadanización implicado en la disputa por la accesibilidad al TUP, encontramos analíticamente significativos los desbordes que mostró la AP como mecanismo, espacio y lenguaje para un dirimir que, lejos de estrecharse a una discusión restringida en torno al precio del boleto, puja tanto por ampliar la extensividad del derecho (quiénes pueden viajar) como su intensidad o, en otras palabras, los términos y

condiciones sobre su ejercicio (cómo, con qué frecuencias, en qué colectivos hacerlo, para qué).

En relación con esto último y trayendo nuevamente la reflexión sobre las políticas puestas en juego en el escenario de la AP que hicimos antes, destacamos el carácter productivo de un enfoque teórico-metodológico que nos ha permitido atender el problema analizado destacando su indeterminación y colocando el foco analítico en su devenir como proceso relacional, histórico, sociocultural e inacabado.

### *Financiamiento*

Financiado por el Proyecto de Investigación: “Procesos de construcción de políticas participativas, interculturales e interseccionales en el municipio de San Carlos de Bariloche” PI UNRN 40-B-907 (Resol. Nº 256/2021)

### *Agradecimientos*

A IIDyPCa CONICET-UNRN por financiar la formación doctoral de Celeste Navarro y a la UNRN por el financiamiento del proyecto en el cual este trabajo se enmarca.

### *Biografía*

Celeste Verónica Navarro: becaria doctoral en Antropología (UBA) en IIDyPCa CONICET-UNRN, Licenciada en Ciencias Antropológicas con orientación sociocultural por UNRN. Participante del Grupo Interdisciplinario de estudio en políticas públicas participativas, interculturales e interseccionales (GIEPPPII).

Samanta Guiñazú: licenciada y doctora en Antropología Social por la UBA y diplomada superior en Organizaciones de la Sociedad Civil y en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Profesora adjunta en la UNRN. Directora del Grupo Interdisciplinario de estudio en políticas públicas participativas, interculturales e interseccionales (GIEPPPII).

## Referencias bibliográficas

- » Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: la idea de la ‘construcción de ciudadanía’ en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y debates*, 30, 39-57. doi: <https://doi.org/10.35305/tyd.voi30.321>
- » Antonow, A., Pérez, P., & Piantoni, G. (2021). Archivos oficiales, privados y sociales de la Nor-Patagonia. *Culturas: Debates y perspectivas de un mundo en cambio*, (15), 33-51.
- » Balbi, F. A. (2015). Creatividad social y procesos de producción social: hacia una perspectiva etnográfica. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, 18, 9-30.
- » Balbi, F. A. (2020). La inversión de la teoría en la etnografía en antropología social. *Revista del Museo de Antropología*, 13(2), 203-214.
- » Briones, C. (2007). Teorías performativas de la identidad y performatividad de las teorías. *Tabula Rasa*, 6, 55-83.
- » Briones, C. (2014). Navegando creativamente los mares del disenso para hacer otros compromisos epistemológicos y ontológicos. *Cuadernos de antropología social*, 40, 49-70.
- » Briones, C., Cañuqueo, L., Kropff, L. y Leuman, M. (2007). *Escenas del multiculturalismo neoliberal*. A. Grimson, *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO
- » Di Próspero, C. (2017). Antropología de lo digital: Construcción del campo etnográfico en co-presencia. *Virtualis*, 8(15). <https://doi.org/10.2123/virtualis.v8i15.219>
- » Estalella Fernández, J. A. (2018). Etnografías de lo digital: Remediaciones y recursividad del método antropológico. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, 13 (1). pp. 45-68. ISSN 1578-9705
- » Fernández Álvarez, M. I., Gaztañaga, J. y Quirós, J. (2017). La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(231), 277-304.
- » Ferrero, B. y Arach, O. (2022). Los límites de la participación burocrática. Reflexiones a partir de la creación del Sitio Ramsar Delta del Paraná. En F. Trentini, S. Guiñazú y S. Carenzo (Comps.). “Más allá (y más acá) del diálogo de saberes”: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento. (27-46) Bariloche: IIDyPCA.
- » Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6) (83-99) (agosto-diciembre).
- » Gaitán, A. C. (2019). Construir otra mirada”. Tensiones en la participación de jóvenes mujeres en una política social en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En G. Gutiérrez Cham y J. Kemner (Eds.). ¡Aquí los jóvenes! Frente a las crisis. (286-322) Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- » Garibotti, M. B. y Sander, J. (2023). Procesos de construcción de ciudadanías situadas. *RU-NA, Archivo para las Ciencias del Hombre*, 44(1), 39-56. doi: <https://doi.org/10.34096/runa.v44i1.11425>
- » Girola, F. (2017). De la ciudadanía universal a las ciudadanía(s) local(es). *Inmediaciones de la comunicación*, 12(1), 155-177. doi: <https://doi.org/10.18861/ic.2017.12.1.2671>
- » Guevara, T. A., Malvicino, F. E. y Civitaresi, M. H. (Eds.) (2022). *Estudios sobre sociedad, economía y territorio en Bariloche I*. Viedma: Editorial UNRN. doi: 10.4000/books.eu-nrn.8881

- » Guiñazú, S. (2017). La performatividad de las políticas públicas : modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista, 2006 - 2017 (artículos). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5 (9) (145-167).
- » Guiñazú, S. (2019). Interculturalidad y políticas públicas. Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el municipio de San Carlos de Bariloche. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, 22, 57-73.
- » Guiñazú, S. (2021). Introducción: Participación (es) con lente intercultural e interseccional: claves para pensar, diseñar, ejecutar y ensayar políticas públicas inclusivas. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, 31, 10-16.
- » Holston, J. (2008). La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil. En G. Delamata (Ed.). *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. (45-65) Buenos Aires: Biblos.
- » Holston, J. y Appadurai, A. (1999). *Cities and Citizenship*. Durham: Duke University Press.
- » Jelin, E. (2011). Los derechos como resultados de luchas históricas.+ *E: Revista de Extensión Universitaria*, (2), (20-26)
- » Kropff, L. (2002). *Juntas vecinales en Bariloche: una historia en disputa*. Ponencia presentada en el i encuentro patagónico de Ciencias Sociales. 24-26 de octubre, Esquel, Chubut, Argentina.
- » Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997) El Retorno del Ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. (5-42) *Ágora*, 7 (invierno).
- » Lazar, S. (Ed.) (2013) Introduction. En *The Anthropology of Citizenship: A Reader* (1-22) Londres: Wiley Blackwell.
- » Marshall, T. H. (1949). Ciudadanía y Clase Social. Conferencia Cambridge 1949. *Revista REIS*, 79(97), 297-344.
- » Matossian, B. (2010). Expansión urbana y migración. El caso de los migrantes chilenos en San Carlos de Bariloche como actores destacados en la conformación de barrios populares. *Scripta Nova*, Vol. xiv, nro 331 (76-100).
- » Méndez Ruiz, M. D. R.. y Aguirre Aguilar, G. (2015). Etnografía virtual, un acercamiento al método ya sus aplicaciones. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 41, (67-96).
- » Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.
- » Navarro, C. V. (2022). Ensayando una aproximación antropológica a una Política Pública Participativa de Desarrollo Urbano en San Carlos de Bariloche. En F. Trentini, S. Guiñazú y S. Carenzo (Comps.). *“Más allá (y más acá) del diálogo de saberes”: perspectivas situadas sobre políticas públicas y gestión participativa del conocimiento*. (111-127) Bariloche: IIDyPCA.
- » Navarro, C. V. y Guiñazú, S. (2019). La producción de alteridades en políticas públicas para la (in) empleabilidad: una aproximación antropológica a políticas de empleo en San Carlos de Bariloche, Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo RE-LAT* Nro 6 <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/474>
- » Noretto, L. (2009). Variaciones Latinoamericanas en torno al concepto de ciudadanía. *Factótum*, 6, 77-97.
- » Nun, J. (2000). *Democracia: ¿gobierno de los políticos o gobierno del pueblo?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- » O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, (128), 62-87.
- » Oszlak, O. (1978). Formación Histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico metodológicos para su estudio. Volumen 1 nº 3. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad..
- » Pagani, M. L. (2019). Balances de la participación ciudadana en la Argentina. Análisis de las trayectorias, supuestos y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 12, 191-210. Recuperado de [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1559017157\\_191-210.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1559017157_191-210.pdf)
- » Pérez, S. (2003). Identidades urbanas y relocalización de la pobreza (177-186). *Intersecciones en Antropología*, 5,
- » Rancière, J. (2012[1995]). El desacuerdo. Política y filosofía. H. Pons (trad.). Buenos Aires: Nueva Visión.
- » Roseberry, W. (1994). Hegemonía y el lenguaje de la contienda. En J. Gilbert y D. Nugent (Comps.). *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico* ) Durham and London, Duke UniversityPress, 355-366. Traducción en Taller Interactivo: Prácticas y Representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía en Perú, Lima: IEP, 2002.
- » Soto Carrasco, S. (2021). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol. 20 – Nro 58. (120-140)
- » Thomasz, A. G. (2022). Autonomía, ciudadanía y participación: un estudio etnográfico sobre la Reforma del Código Urbanístico y el Código de Construcción de la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 32(32), 89-109.
- » Trouillot, M. (2001). The anthropology of the state in the age of globalization: Close encounters of the deceptive kind. *Current Anthropology*, 42(1), 125-138.
- » Zapata, M. C. (2019). La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 91-102.

## Otras referencias y fuentes consultadas

- » Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Cuadernos Geográficos [en línea]. 2013, (52), 368-380 [fecha de Consulta 29 de Mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112016>
- » Ordenanza CM 16-2798
- » Carta Orgánica Municipal
- » *Bariloche Opina* 11 de enero de 2016. Invertimos 300 millones para quedarnos diez años. Recuperado de <https://www.barilocheopina.com/noticias/2016/11/01/27357-invertimos-300-millones-para-quedarnos-10-anos>
- » *Río Negro* 02 de junio de 2017. 3 de mayo quedó reducida a chatarra. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/3-de-mayo-queda-reducida-a-chatarra-FA2233564/>
- » *Río Negro* 03 de septiembre de 2018. La audiencia pública por el contrato del Cerro Catedral tendrá 124 oradores. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/la-audiencia-publica-por-el-contrato-del-cerro-catedral-tendra-124-oradores-lJ4579947/>
- » *Río Negro* 19 de febrero de 2020. Martini en el centro de las críticas por la causa 3 de Mayo. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/martini-en-el-centro-de-las-criticas-por-la-causa-3-de-mayo-1262610/>

- » Télam 19 de abril de 2018. La justicia frenó un intento por prorrogar hasta 2056 la concesión del Cerro Catedral. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201804/272793-la-justicia-freno-un-intento-para-prorrogar-hasta-2056-la-concesion-del-cerro-catedral.html>
- » INdEC <https://www.indec.gob.ar>